

## *Proporzionale è meglio (TALPA-Volerelaluna)*

### **Sistema proporzionale: un'idea di democrazia**

di Marco Revelli

1. «L'adeguata rappresentanza proporzionale della minoranza costituisce l'ingrediente indispensabile della democrazia. Una democrazia che non soddisfa questa esigenza è solo uno spettacolo di falsa democrazia». Così scriveva, nel 1861, nelle sue *Considerazioni sul governo rappresentativo*, John Stuart Mill, uno dei padri del pensiero democratico. E aggiungeva: «Uomo per uomo, la minoranza deve essere rappresentata per intero così come accade per la maggioranza. Se questo manca il governo non postula l'eguaglianza, ma il privilegio e l'ineguaglianza. Una parte della società domina sull'altra». Un'ottantina di anni prima, nel fatidico 1789, in un altro classico del pensiero politico moderno, *Qu'est-ce que le Tiers-État?* di Emmanuel-Joseph Sieyès, si leggeva: «L'organo di rappresentanza [*le Corps représentant*] è sempre in funzione di ciò che deve fare, ovvero stare al posto della Nazione stessa. La sua influenza deve mantenere la stessa natura, *le stesse proporzioni* e le stesse regole [di quella]». E Mirabeau, sempre nell'89, aveva proclamato, nel suo celebre discorso agli Stati provinciali: «Les états [cioè le rappresentanze] sono per la nazione ciò che è una carta geografica ridotta nella sua estensione fisica; presa in un suo particolare o nel suo insieme, la copia deve avere sempre la stessa proporzione dell'originale». L'Assemblea rappresentativa deve essere cioè la “fotocopia del Paese”, per citare l'espressione usata in questi giorni da Romano Prodi, il quale però, negando tale principio, fa un salto mortale all'indietro di due secoli e mezzo, atterrando in pieno *Ancien Régime*. *Ex origine*, dunque, la vicenda della democrazia rappresentativa – ovvero della democrazia moderna *tout court* – si sviluppa all'insegna del principio di proporzionalità. La politica, oggi, nella sua infinita ignoranza storica, lo ignora, e anche buona parte della politologia contemporanea, tutta presa nella sua vocazione ingegneristica, non se ne cura, ma tutta la lunga marcia della democrazia moderna nel suo processo di allargamento e di affermazione come unico metodo «per risolvere le dispute politiche senza esiti distruttivi» ha avuto come idea trainante e come fondamentale corollario il proporzionalismo (quella che è stata definita come «una progressiva proporzionalizzazione delle istituzioni rappresentative»). Se non altro per una semplice ragione: perché se è vero, come è vero (Mill ne fa fede), che tra Democrazia (moderna) ed Eguaglianza (formale) esiste un nesso stretto, anzi inscindibile, essendo la Democrazia la forma assunta nel campo delle tecniche di Governo dal principio dell'Eguaglianza politica, allora l'unico sistema elettorale ad essa adeguato non può che essere quello che riconosce a tutti i cittadini l'eguale diritto di partecipare al voto e che assegna ad ogni voto lo stesso peso nel processo della deliberazione politica. Ovvero il sistema proporzionale, sia in senso ampio («eguaglianza in entrata», nell'accesso al voto) che in senso stretto («eguaglianza in uscita», nell'effetto che il voto di ognuno produce sul processo decisionale).

Alla prima accezione (proporzionalismo *in senso lato*) corrisponde intanto la dura battaglia per una più equa distribuzione geografica dei seggi in palio che rispettasse l'equivalenza tra densità della popolazione e numero di rappresentanti (esemplare nel caso inglese il *Great Reform Act* del 1832, con l'abolizione dei “borghi putridi”, la madre di tutte le battaglie democratiche, potremmo dire, o se si preferisce la loro preistoria); e poi, naturalmente, la lunga guerra per l'estensione del suffragio fino all'obiettivo finale del suffragio universale maschile e femminile. Alla seconda accezione (proporzionalismo *in senso stretto*) si

riferisce invece il più impegnativo sforzo per applicare al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi un modello di calcolo che permettesse di riflettere nella composizione delle Assemblee rappresentative la distribuzione politica dell'elettorato, senza l'esclusione delle minoranze: operazione matematica di cui precursore fu l'avvocato inglese Thomas Hare – il suo sistema del quoziente elettorale e dei “più alti resti” è ancora in uso –, il riformatore tecnico-politico a cui fa riferimento Mill nel sostenerne a spada tratta la proposta limpidamente proporzionalista (nel caso specifico il *Single Trasferable Vote*).

È significativo, d'altra parte, il fatto che il più accanito avversario di John Stuart Mill nel contrastare il sistema proporzionale a favore del maggioritario sia stato un liberale a-democratico (un “*pragmatic liberal*” è stato definito) come Walter Bagehot, businessman, figlio di un banchiere e banchiere egli stesso, autore di una teoria antropologica fondata sull'antitesi tra “*accomplished man*” e “*rude man*” – due tipi umani prodotti darwinianamente da sequenze iterative nei comportamenti tra le generazioni che raffinano alcuni e lasciano allo stato arretrato altri – e soprattutto, ai fini del nostro discorso, sicuramente elitario e tendenzialmente classista: uno che amava citare il motto da lui attribuito a Burke secondo cui «la politica non è che una branca degli affari» e che non esitava a identificare Amministrazione pubblica e Impresa (si deve a lui la definizione del Governo come «*the board of directors of the political company*» ovvero «comitato d'affari dell'azienda politica»). Fu lui il primo a inaugurare il celebre argomento anti-proporzionalista secondo cui tale sistema elettorale avrebbe favorito la frammentazione politica e la conseguente instabilità dei governi, oltre ad avere il grave difetto di non limitare l'accesso al Parlamento alle sole persone “intelligenti” – quelle che avrebbero potuto vantaggiosamente offrire al Governo utili opinioni – aprendone invece le porte anche al “*rude man*” o, simmetricamente, ispirando nella massa delle persone la cattiva idea di andar oltre la propria virtuosa “stupidità” – l'occuparsi delle piccole vicende quotidiane – e pretendere di metter becco nelle questioni di principio e di valori.

Fu tra quelli che in occasione del *Second Reform Act* del 1867, pur dovendo accettare un, sia pur relativo, ampliamento del suffragio (gli aventi diritto passarono da 1 a 2 milioni, su base censitaria) – quindi pur dovendo cedere qualcosa sul piano della proporzionalità *in senso lato* –, tuttavia riuscirono a bloccare la proporzionalità *in senso stretto*, ovvero il modello elettorale alla Hare, inchiodando pressoché per sempre il sistema elettorale britannico al “*single member plurality system*” cioè alla logica del *first pass the post* (il primo che passa il traguardo prende tutto) a collegio uninominale: una “filosofia” elettorale che mostrava tutte le scorie e i residui del regime pre-moderno, in cui non si era ancora compiuto il passaggio dell'idea di rappresentanza dalla Terra alle Persone (dalle contee e dai Borghi, intesi come unità organiche, ai cittadini che li abitavano intesi come individui) e residuava l'antico retaggio per cui un intero territorio potesse essere rappresentato da uno solo, essendo irrilevanti le differenze d'opinione e di interessi tra i suoi abitanti.

2. Anche nell'Europa continentale il proporzionalismo fu, fin dall'origine – fin dalla nascita dei partiti socialisti – una bandiera dell'ala democratica dello schieramento politico mentre a difesa del maggioritario si schierarono sempre – potremmo dire “d'istinto” – i conservatori. Tra i membri dell'*Association réformiste belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle*, una delle più precoci, costituitasi nel 1881 su iniziativa di Victor d'Hondt – il giurista matematico che ha dato il nome al celebre metodo di conteggio – figuravano fin dalla sua fondazione molti esponenti socialisti. E per quanto riguarda il partito socialdemocratico tedesco, partito guida del movimento operaio, esso incluse fin dal Congresso di Erfurt, nel 1891, la richiesta della rappresentanza proporzionale tra gli obiettivi del suo programma minimo. In Italia l'originaria “Associazione per la rappresentanza proporzionale” era nata già nel 1871, nell'anno stesso della compiuta Unità,

ma sotto un'egemonia moderata, con esponenti della destra storica come Minghetti preoccupati di difendere le élites dal "dispotismo della maggioranza". Ben presto però la battaglia per il suffragio universale e quella per il sistema proporzionale iniziarono e si svilupparono in stretta connessione: la battaglia socialista per la proporzionale data dal 1891, ne fa fede l'articolo di Filippo Turati del 1897, su la *Critica sociale* nel quale, a proposito appunto del "proporzionalismo", si affermava con nettezza la necessità di garantire la "Giustizia dei numeri" per tutti, ma soprattutto «per i più deboli di fronte alla prepotenza dei più forti» (in questo senso la proporzionale era definita «il sinonimo aritmetico della giustizia»). L'importanza di quel principio e dei sistemi proporzionali da un punto di vista universale, di "democrazia", appunto, – si affermava – «non sta soltanto nel procurare che un partito abbia un rappresentante di più o di meno in Parlamento, ma nel mettere ogni partito nell'impossibilità di togliere agli altri una parte e talvolta la totalità dei rappresentanti» offrendo – Romano Prodi farebbe bene ad andare a rileggersi quella storia – «una fotografia esatta della realtà».

Quelle istanze sfoceranno, una ventina di anni più tardi, nell'ampia iniziativa che porterà alla riforma elettorale del 1919 (legge n.1401 del 15 agosto) varata dal Governo Nitti sotto la pressione dei due partiti di massa emergenti, popolari e socialisti, sostenuta da un fronte ampio di esponenti delle principali culture politiche democratiche, repubblicani, radicali, anche qualche giolittiano, la quale estendeva finalmente il suffragio a tutti i cittadini maschi maggiorenni e prevedeva l'assegnazione con metodo d'Hondt dei 508 membri della Camera nelle 54 circoscrizioni. Come ricorderà Lelio Basso nel secondo dopoguerra, «si discuteva allora quale fosse il migliore sistema, non l'ottimo in via assoluta che non esiste, ma il più acconcio a tradurre una determinata fisionomia politica del Paese in un'assemblea parlamentare che ne riflettesse l'immagine, dando il giusto rilievo ai tratti dominanti, cioè alle grandi correnti politiche che rappresentano i fondamentali e contrastanti interessi delle differenti classi sociali, senza tuttavia sacrificare le sfumature, che, attenuando gli irrigidimenti e i contrasti troppo forti, permettono il funzionamento del gioco democratico. E la decisione del Parlamento fu allora – aggiungeva – che la rappresentanza proporzionale, permettendo l'affermazione di tutte le correnti politiche e dando a ciascuna una rappresentanza adeguata alle sue forze effettive nel Paese, rispondesse meglio di ogni altra a questa esigenza». Aggiungendo il proprio personale giudizio, da proporzionalista radicale qual era e qual era stato in sede costituente: «non v'ha dubbio che è in gran parte merito della proporzionale di avere allora contribuito ad innalzare la lotta politica ad un più alto livello, attorno ad idee e a programmi anziché ad uomini, e di avere permesso a queste idee e programmi di affrontarsi liberamente nel Paese senza ibridi connubi e senza trasformistici apparentamenti; condizioni queste per la formazione di una più elevata e più matura coscienza politica e democratica nei vari strati della pubblica opinione».

Era lo stesso parere espresso nel 1923 – quando non per caso l'offensiva fascista si era concentrata contro il proporzionale con la famigerata Legge Acerbo – da Piero Gobetti, che nell'occasione dedicò un intero numero della sua *Rivoluzione liberale* (a cui un giovanissimo Lelio Basso collaborava) al tema de "La proporzionale in Italia". «L'utilità della proporzionale – spiegava – consistette nel creare le condizioni della lotta politica e del normale svolgimento dell'opera dei partiti» perché essa «obbliga i singoli a battersi per un'idea, vuole che gli interessi si organizzino, che l'economia sia elaborata dalla politica» e in quanto tale è un forte antidoto contro il rischio del "disgregamento", dello spezzarsi egoistico delle classi in categorie, della prevalenza degli interessi sulle idee. Per questo, aggiungeva Gobetti, il fascismo ha bisogno di infrangere l'ostacolo della proporzionale, sostituendo «all'esercito degli elettori bande di schiavi pronte a rinunciare ai diritti politici e alla serietà morale per uno stipendio. Il loro istinto di padroni guida assai precisamente i fascisti nella lotta contro la proporzionale». Straordinario, in quel fascicolo monografico

della rivista che più di ogni altra organizzava la resistenza morale al fascismo e alla sua vocazione “maggioritaria”, sarà il contrappunto di Augusto Monti – il Maestro-allievo dell’“Allievo-maestro” Gobetti, ironico e giustamente scettico nei confronti del carattere degli italiani, in sé tendenzialmente refrattario alle istanze educative – o rieducative – del proporzionale: l’autorevole professore del Gioberti passato al d’Azeglio a educare nuovi allievi come Cesare Pavese, Vittorio Foa o Leone Ginzburg, paragonava l’uso che gli italiani, elettori ed eletti, hanno fatto del perfettamente moderno e di per sé ottimo sistema proporzionale a ciò che all’estero si diceva avessero fatto (o non fatto), nel ‘66, a Lissa, delle nostre modernissime navi da guerra: «“dei bambini messi a cavallo di bei cavalloni vivi e veri”, il bambino, issato là sopra, tira da una parte il cavallo va dall’altra, lo vuol far andare il cavallo si ferma, lo vuol fermare e l’animale va. E così è stato della proporzionale: era una riforma fatta per sostituire il partito alle persone e invece dappertutto le elezioni furon fatte pro e contro dei nomi; era una riforma fatta per sostituire al campanile la provincia o la regione e dappertutto invece dove la lotta fu un po’ calda l’interesse provenne sempre dall’amore per un borgo e dall’odio per l’altro». E lo stesso hanno fatti i deputati.

Per cui domandava, e si domandava, l’augusto Professore, «credi tu che proprio valga la pena di tanto arrabattarsi per conservare a questo disgraziato paese “il cavallone” della proporzionale?», ma subito rispondeva che «forse, pensandoci, ne vale la pena, sì». Intanto perché «le navi corazzate, che nel ‘66 si fecero “fregare” dalle fregate di legno di Tegethoff, non è mica detto che non sian venute buone più tardi anche a noi, e che anche noi non si sia riusciti a farle andare con una certa abilità e disinvoltura». E poi perché «codeste del voto, del suffragio universale, della proporzionale ecc. sono, come si suol dire, delle “conquiste”: una volta che ce le han date, guai a chi le tocca; scaldarsi tanto per averle, forse non è il caso, una volta avutele bisogna ad ogni costo difenderle». Una conclusione, sufficientemente disincantata, che potrebbe valere anche oggi per noi, come esergo ...

3. Se poi, con un doppio salto mortale, passiamo dagli anni venti del Novecento ad oggi, e dalla storia del pensiero politico alla politologia, il quadro non cambia di molto. Anche su questo piano la scienza politica più raffinata, quella almeno che non si è lasciata completamente contaminare dall’anti-storicismo dominante e che non trascura la dimensione diacronica delle forme politiche, assume senza se e senza ma la filosofia elettorale del “proporzionale” come principio identificante di una compiuta democrazia moderna.

Si consideri, a questo proposito, uno come Stein Rokkan, tra i padri della comparatistica in scienza politica, straordinario studioso dei processi di *State building* e di *Nation building* in Europa oltre che della formazione dei partiti politici, inventore di modelli analitici divenuti parte del bagaglio culturale di ogni analista politico che si rispetti, infine pioniere nell’utilizzo delle tecnologie digitali nello studio scientifico. Nel suo celebre *Citizens, Elections, Parties* in cui analizza in forme originali «l’interazione dei sistemi di partito e delle divisioni sociali (*cleavages*) basate su classe, religione e regione, che in combinazione spiegano gran parte del comportamento elettorale», Rokkan colloca il superamento di quella che chiama la «soglia della rappresentanza» (*representation threshold*) come un passaggio indispensabile nel processo di formazione di una compiuta democrazia di massa. Essa, nel suo complesso quadro analitico, è la terza “soglia”, preceduta da quelle che potremmo definire le pre-condizioni della democrazia – il superamento della “soglia della legittimazione” ovvero della conquista dei diritti civili, e della “soglia dell’inclusione”, ovvero dell’allargamento del suffragio –, ed è particolarmente importante perché riguarda la qualità della democrazia, il suo grado appunto di maggiore o minore compiutezza: in un

contesto di suffragio allargato e universale – superata cioè la soglia dell’inclusione –, il grado di democraticità nell’accesso alla rappresentanza fa la differenza, e da questo punto di vista il sistema proporzionale costituisce una forma infinitamente più avanzata rispetto a quello maggioritario. È il meno esclusivo ed escludente, e dunque il più capace di garantire la piena rappresentatività del sistema politico (Rokkan è anche l’“inventore” di un doppio algoritmo capace di misurare il *grado di democraticità* di un sistema elettorale individuando matematicamente, collegio per collegio, le due diverse soglie implicite costituite rispettivamente dalla «minima percentuale di voti necessaria a un partito per vincere il suo primo seggio in una circoscrizione, nelle circostanze più favorevoli» e dalla «percentuale massima di voti di un partito al di sotto della quale esso corre il rischio di non ottenere seggi»). Sempre sulla base della matrice analitica di Rokkan – sia detto per inciso – è stato osservato che in Europa la rappresentanza proporzionale «è stata responsabile della costruzione del welfare state nordico e continentale» mentre là dove ha prevalso il maggioritario si è assistito al permanere di uno «stato sociale liberale residuo», ad assai minore copertura ed efficacia nel contrastare le diseguaglianze sociali.

L’autore però che forse più di ogni altro ha mostrato la maggiore desiderabilità del modello di democrazia basato sul proporzionale (o, se si preferisce, i maggiori vizi e le ragioni di indesiderabilità del maggioritario), è l’olandese Arend Lijphart, il più sistematico scienziato politico specializzato nella comparatistica. È lui che con maggior dovizia di dati e con un gigantesco materiale empirico ha smontato il luogo comune – la “saggezza convenzionale” lo definisce – che vorrebbe stabilire una sorta di *trade-off* tra i rispettivi valori del proporzionale (e di quella che egli chiama la “democrazia consensuale” su di esso basata) e del maggioritario (del “modello Westminster”), concedendo al primo il merito di «fornire una rappresentanza più accurata e migliore per la minoranza», e al secondo il vantaggio di assicurare «un governo più efficace»: «Un’analisi comparativa di 18 democrazie più vecchie e ben consolidate, la maggior parte delle quali sono democrazie europee – scrive –, mostra che il proporzionale e la democrazia consensuale forniscono effettivamente una rappresentanza politica superiore, ma che i sistemi maggioritari non funzionano meglio nel mantenimento dell’ordine pubblico e nella gestione dell’economia, e quindi che la prestazione complessiva della democrazia consensuale [e del sistema proporzionale che la sottende] è superiore».

Testimoniano di queste criticità del sistema maggioritario nel garantire un adeguato livello di democraticità nella costruzione della rappresentanza (e dunque della legittimazione politica) un’infinità di esempi che gli attuali fautori del maggioritario fingono o si sforzano di ignorare, ma che sono evidenti. Esso non solo provoca una forte distorsione nella trasformazione dei voti in seggi, escludendo dalla rappresentanza la parte “non vincente” dell’elettorato (il che è “fisiologico” nella sua filosofia) ma può produrre – e di fatto ha prodotto – anche risultati paradossali: ad esempio che un partito che abbia la maggioranza relativa su scala nazionale (con suffragi distribuiti in modo equilibrato in tutti i collegi o in un grandissimo numero di essi) si veda attribuito un numero di seggi sproporzionatamente inferiore rispetto ad altri partiti che abbiano un numero complessivo di voti molto minore ma siano concentrati territorialmente in un certo numero di collegi, fino al caso-limite che il partito di maggioranza relativa non ottenga alcun seggio mentre partiti con percentuali di voto aggregate nazionalmente minori si spartiscano la totalità dei seggi. È sufficiente infatti che il partito di maggioranza relativa nazionalmente abbia il proprio consenso distribuito uniformemente in tutti i collegi, mentre i propri oppositori siano concentrati territorialmente in aree specifiche (in un certo numero di collegi) e tra loro complementari.

Non è solo un “caso di scuola”. Sotto la voce “*Anomalous Results*” si riporta nei manuali il caso delle elezioni canadesi del 1926 nella provincia di Minitoba, dove si dovevano

assegnare 17 seggi in collegi uninominali con il sistema del *Single-Member Plurality*. I voti si distribuirono nelle seguenti percentuali:

<b>Conservatives</b>	<b>42,2%</b>
<b>Labour Progr.</b>	<b>19,5%</b>
<b>Liberals</b>	<b>18,4%</b>
<b>Progressives</b>	<b>11,2%</b>
<b>Labour</b>	<b>8,7%</b>

I seggi furono così ripartiti:

<b>Conservatives</b>	<b>0</b>
<b>Labour Progr.</b>	<b>7</b>
<b>Liberals</b>	<b>4</b>
<b>Progressives</b>	<b>4</b>
<b>Labour</b>	<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>17</b>

In questo caso non solo il modello maggioritario provoca l'effetto paradossale di negare la rappresentanza al partito di maggioranza relativa a livello provinciale, a causa evidentemente della ripartizione dei consensi nei diversi collegi elettorali, ma non riesce neppure a mantenere la propria promessa di semplificare il sistema dei partiti: tutti i partiti "minori" hanno qui ottenuto seggi, compreso l'ultimo, il Labour che con appena l'8,7% dei voti ottiene ben 2 seggi.

Si dimostra così come, in realtà, il sistema maggioritario possa funzionare senza provocare gravi anomalie, solo nei paesi in cui il sistema dei partiti è relativamente omogeneo (come è stato a lungo nel Regno Unito, ma ora non è più): in cui cioè le forze politiche in competizione presentino un buon livello di simmetria (siano tutti "partiti nazionali"), si candidino tutti a forme di "rappresentanza funzionale" o di "interessi" indipendenti dalla localizzazione territoriale. Là dove invece il sistema dei partiti presenta una composizione mista (partiti di rappresentanza funzionale e partiti di rappresentanza territoriale, rappresentanza di opinioni e rappresentanza di interessi, regionalizzazione di alcuni partiti *versus* nazionalizzazione di altri) e dove la società sia strutturata non intorno a un solo *cleavage* ma in una molteplicità di fratture, il sistema tende a generare situazioni paradossali o insostenibili per deficit di legittimazione.

D'altra parte già Giovanni Sartori, che non era certo un proporzionalista e che anzi parteggiava per un maggioritario attenuato dal doppio turno alla francese, aveva comunque smontato la celebre "legge di Duverger" che avrebbe voluto stabilire una connessione causale diretta tra sistema elettorale maggioritario a turno unico e sistema bipartitico («i paesi dualisti sono maggioritari e i paesi maggioritari sono dualisti») dimostrando che «il maggioritario secco a un turno non era in grado di produrre di per sé un formato bipartitico, ma che aiutava a mantenerlo qualora esso già fosse esistito», esattamente come il proporzionale non può essere considerato diretto responsabile della frammentazione partitica se non per una sorta di "illusione ottica" («Ogni volta che l'introduzione della

proporzionale è seguita dalla comparsa di nuovi partiti rilevanti, noi non registriamo, in realtà, effetti della proporzionale, ma invece effetti collaterali risultanti dalla rimozione di ostacoli preesistenti»).

Ma Lijphart non si ferma qui. Nella sua opera più celebre – *Le democrazie contemporanee* – giunge a sostenere la pericolosità dell'introduzione della "logica maggioritaria" in Paesi caratterizzati dall'ampio numero e soprattutto dalla profondità dei *cleavages*: Paesi come il Belgio, o la Svizzera (non a caso quelli in cui precocemente si formarono le Associazioni per la rappresentanza proporzionale) o la stessa Olanda – ma possiamo tranquillamente inserirvi anche l'Italia –, segnati da molteplici linee di frattura (non solo la classica antitesi capitale/lavoro ma anche differenze linguistiche, etniche, religiose, territoriali come quella Nord/Sud), rispetto alle quali la cancellazione "ingegneristica", per mezzo di tecniche elettorali semplificatrici, delle minoranze può produrre anomia, *exit* o, in alternativa, ricorso alla violenza e al limite guerra civile («Nelle società plurali – scrive infatti Lijphart – la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, non alla democrazia»).

Sono tutte, mi pare, ragioni più che sufficienti per concludere che «il rendimento complessivo delle democrazie consensuali è chiaramente superiore a quello delle democrazie maggioritarie» e per mettere una volta per tutte la parola fine alla cosiddetta "vocazione maggioritaria" della inconsapevole sinistra contemporanea.